

# IMPLEMENTASI KEBIJAKAN REDISTRIBUSI TANAH OBYEK LANDREFORM DI DESA LALOMBI

Elfirawati

*firaelfirawati@gmail.com*

*Mahasiswa Program Studi Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Tadulako*

## ABSTRACT

*Land Redistribution activity of landreform Object is the division of the lands controlled by the State and have been affirmed to become the landreform object given to the peasants who havebeen qualified the Government Regulation No. 224 of 1961 which aims to improve the socio-economic situation of the people by organizing the fair and equitable distribution of land on people's livelihood of farmers in the form of land. So that the division can achieve the fair and equitable sharing. Based on this, the issues to be examined are the implementation of the Land Redistribution of landreform Object in the village Lalombi and the obstacles in the implementation of the Land Redistribution of landreform Object. The method used is qualitative. Data were collected through observation and interview. Research result is the implementation of Land Redistribution of landreform Object in the village Lalombi affected by four aspects, namely communication, resources, disposition and organizational structure. The implementation policy of Land Redistribution of Landreform has not been effective. There is still need for improvement in terms of resources and communication aspects. Communications aspect: Coordination between implementing activities object land redistribution of landreform is still not running properly, resulting in a miss communication that led to an untargeted implementation. Resources Aspect is still less effective in terms of human and infrastructure resources.*

**Keywords:** *Communication, Resources, Disposition, Organizational Structure.*

Tanah merupakan Karunia Tuhan yang Maha Esa bagi bangsa Indonesia yang dikuasai oleh negara untuk kepentingan hajat hidup orang banyak. Tanah memegang peranan yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat. Sebagian besar masyarakat/rakyat Indonesia menggantungkan hidup dan kehidupannya dengan tanah, utamanya dalam bidang pertanian. Bagi masyarakat Indonesia, tanah merupakan sumber kehidupan dengan nilai yang sangat penting. Oleh karena itu, tidaklah keliru jika konstitusi secara tegas menyatakan pentingnya penguasaan negara, sebagaimana dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan

dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Bagi negara agraris seperti Indonesia, tanah merupakan benda yang amat penting. Tanah merupakan kekayaan dan modal dasar dalam kehidupan baik oleh individu, kelompok, maupun negara. Dalam usaha memenuhi kebutuhan kehidupan dari masing-masing individu maupun kelompok tersebut tanah berfungsi sebagai tempat tinggal maupun sebagai lahan pertanian dan perkebunan. Selain itu juga, tanah dinilai sebagai suatu harta yang bersifat tetap yang dicadangkan untuk kehidupan masa mendatang dan pada tanah juga merupakan tempat bersemayam terakhir bagi sebagian besar umat manusia.

Sehubungan dengan hal tersebut diatas, jelaslah bahwa pola Penguasaan tanah tidak

dapat dilepaskan dari permasalahan petani dan taraf kehidupan mereka. Kekurangan tanah, untuk dijadikan lahan garapan merupakan permasalahan pokok dalam suatu masyarakat agraris.

Kondisi pemilikan dan penguasaan tanah yang timpang seperti inilah yang telah mendorong tekad para pendiri bangsa untuk menata struktur agraria melalui kebijakan perundang-undangan guna mengangkat rakyat dari kemiskinan akibat ketidakadilan akses rakyat atas tanah. Wewenang negara untuk mengatur atas penguasaan tanah antara lain dinyatakan dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau sering dikenal dengan singkatan UUPA, berbunyi :

- 1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan hal-hal yang dimaksud dalam pasal 2, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- 2) Hak menguasai dari negara termasuk dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:
  - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
  - b. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
  - c. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- 3) Wewenang yang bersumber pada hak yang menguasai dari negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dari masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

- 4) Hak menguasai dari negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

Dalam rangka mewujudkan Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat, prinsip-prinsip pengelolaan pertanahan harus: (1) memberikan kontribusi nyata dan melahirkan sumber-sumber baru kemakmuran rakyat; (2) meningkatkan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dalam kaitannya dengan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah; (3) menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses yang seluas-luasnya pada generasi akan datang pada sumber-sumber ekonomi masyarakat dan tanah; dan (4) berkontribusi nyata dalam menciptakan tatanan kehidupan bersama secara harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa dan konflik pertanahan di seluruh tanah air dan menata sistem pengelolaan yang tidak lagi melahirkan sengketa dan konflik di kemudian hari.

Atas dasar ketentuan UUPA diterbitkan peraturan perundangan landreform yang bertujuan untuk mengadakan penataan penguasaan tanah dan meningkatkan pendapatan serta kesejahteraan rakyat khususnya para petani kecil secara adil dan merata, sehingga terbuka kesempatan untuk mengembangkan diri mencapai kemakmuran sebagai bagian dari pembangunan Nasional untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Manifestasi kegiatan landreform di daerah, salah satunya diaktualisasikan dalam bentuk pelaksanaan kegiatan Redistribusi Tanah Obyek Landreform yang meliputi kegiatan Usulan Penegasan Tanah Obyek Landreform (Pra Redistribusi) Tanah (asset reform) yang disertai dengan Akses Reform (Pasca Redistribusi). Ketiga kegiatan tersebut

merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dan harus dilaksanakan secara bersama.

Redistribusi tanah adalah merupakan pembagian tanah-tanah yang dikuasai oleh negara dan telah ditegaskan menjadi objek landreform yang diberikan kepada para petani penggarap yang telah memenuhi syarat ketentuan Peraturan Pemerintah No. 244 Tahun 1961. Dengan tujuan untuk memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan cara mengadakan pembagian tanah yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah, sehingga dengan pembagian tersebut dapat dicapai pembagian hasil yang adil dan merata.

Kegiatan Redistribusi Tanah Obyek Landreform merupakan salah satu program strategis pemerintah di bidang pertanian. Pemerintah membuat kebijakan ini dengan landasan tanah digunakan untuk sebesar-sebesarnya kemakmuran rakyat sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang tertuang dalam pasal 33 ayat 3 yang diamanahkan melalui Undang-Undang Pokok Agraria. Disini peneliti melihat bahwa kegiatan redistribusi ini menarik untuk dilakukan penelitian, apakah kebijakan kegiatan ini sudah berjalan sebagaimana mestinya. Apakah ada faktor-faktor yang menghambat pelaksanaannya terkait instrumen pelaksana dalam hal ini kantor pertanian dan pelaksanaannya dilapangan.

Berdasarkan uraian tersebut maka peneliti mengamati potensi berbagai permasalahan dalam penelitian sebagai berikut :

1. Masyarakat belum memahami sepenuhnya tentang kebijakan pensertipikatan melalui kegiatan Redistribusi Tanah Obyek Landreform.
2. Sumber daya di kantor Pertanian Kabupaten Donggala belum maksimal
3. Masih terdapat oknum aparat pertanian yang memberikan pelayanan tidak sesuai

petunjuk pelaksanaan kegiatan Redistribusi Tanah Obyek Landreform.

Program redistribusi tanah telah dilaksanakan diberbagai daerah di Indonesia termasuk di Desa Lalombi Kecamatan Banawa Selatan Kabupaten Donggala. Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa redistribusi tanah pada hakekatnya adalah untuk memberikan akses kepemilikan tanah bagi para petani dalam rangka meningkatkan taraf hidupnya.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka sangat menarik untuk mengkaji baik secara *das sollen* maupun *das sin* mengenai pelaksanaan redistribusi Tanah Obyek Landreform yang telah dilakukan di Desa Lalombi.

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Grindle dalam Winarno (2007 : 146) memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya “a policy delivery system,” dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan.

George C. Edwards III dalam Winarno (2007:174), menyebutkan bahwa implementasi kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi - konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang telah

direncanakan dengan sangat baik, mungkin juga mengalami kegagalan, jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.

Menurut Edwards III, ada 4 faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik. Keempat faktor ini sangat berpengaruh terhadap implementasi kebijakan publik karena bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan. Faktor-faktor atau variabel-variabel tersebut antara lain :

### 1. Komunikasi

Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif akan terjadi apabila komunikasi berlangsung dengan baik, sehingga setiap keputusan/kebijakan harus ditransmisikan (dikomunikasikan) kepada bagian-bagian yang tepat secara konsisten. Komunikasi diperlukan agar pembuat kebijakan dan para implementor semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat dengan memperhatikan aspek transmisi, kejelasan, dan konsistensi.

### 2. Sumber daya

Sumber daya, yaitu menunjuk setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Sumber daya manusia adalah kecukupan baik kualitas maupun kuantitas implementor yang dapat melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya finansial adalah kecukupan modal investasi atas sebuah program/kebijakan.

### 3. Disposisi

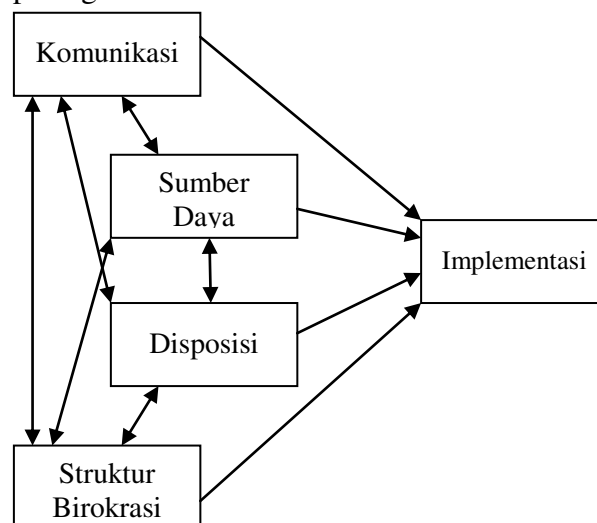
Disposisi yaitu menunjuk karakteristik yang menempel erat kepada implementor kebijakan/program. Karakter yang penting dimiliki oleh implementor adalah kejujuran, komitmen dan demokratis. Implementor yang memiliki komitmen tinggi dan jujur akan

senantiasa bertahan diantara hambatan yang ditemui dalam program/kebijakan.

### 4. Struktur birokrasi

Struktur birokrasi menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting pertama adalah mekanisme, dan struktur organisasi pelaksana sendiri. Mekanisme implementasi program biasanya sudah ditetapkan melalui standar operating procedure (SOP) yang dicantumkan dalam guideline program/kebijakan.

Faktor tujuan dan sasaran, komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi sebagaimana telah disebutkan akan mempengaruhi tingkat keberhasilan dan kegagalan implementasi suatu kebijakan publik. Secara skematis model proses implementasi kebijakan publik dapat dilihat pada gambar ini :



Sumber : Edward III, dalam Dwiyanto Indiahono 2009 : 33

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penulis merumuskan masalah yang akan dikaji sebagai berikut: “bagaimana implementasi kebijakan redistribusi tanah obyek landreform di Desa Lalombi”

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pelaksanaan redistribusi Tanah Obyek Landreform di Desa Lalombi,

Kecamatan Banawa Selatan Kabupaten Donggala.

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat berguna dan dapat menjadi sumbangan pemikiran. Adapun kegunaan penelitian ini ialah sebagai berikut:

1. Manfaat *teoritis* yaitu bahwa hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan kajian terhadap masalah yang menjadi fokus penelitian. Serta dapat digunakan sebagai bahan masukan pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum Agraris mengenai Redistribusi Tanah Obyek Landreform,
2. Manfaat *praktis* dari penelitian ini yaitu diharapkan agar dapat memberikan masukan yang sangat berharga bagi berbagai pihak yang terkait dalam pelaksanaan redistribusi tanah obyek landreform.

## METODE

Dalam studi penelitian, penggunaan metodologi merupakan suatu langkah yang harus ditempuh agar hasil-hasil yang sudah terseleksi dapat terjawab secara valid, reliabel dan obyektif, dengan tujuan dapat ditemukan, dibuktikan dan dikembangkan suatu pengetahuan, sehingga dapat digunakan untuk memahami, memecahkan, dan mengantisipasi masalah dalam bidang administrasi publik.

Sugiono (2010), menyatakan bahwa metode penelitian pada dasarnya merupakan *cara ilmiah* untuk mendapatkan *data* dengan *tujuan* dan *kegunaan* tertentu. Berdasarkan sifatnya, penelitian ini merupakan penelitian kualitatif non eksperimen, menggunakan data/variabel yang sudah ada (dalam artian tidak sengaja ditimbulkan). Moleong dalam Herdiansyah (2010:9) mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah suatu penelitian ilmiah, yang bertujuan untuk memahami suatu fenomena dalam konteks sosial secara alamiah dengan mengedepankan proses interaksi komunikasi yang mendalam antara peneliti dengan fenomena yang diteliti.

Penelitian ini dilaksanakan dengan tujuan untuk menggambarkan masalah secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta dan sifat populasi, sehingga pemecahan masalah menggunakan pendekatan deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang bermaksud untuk membuat deskripsi mengenai situasi atau fakta-fakta yang ditemukan dalam wilayah penelitian.

Peneliti menggunakan metode kualitatif ini dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan atau implementasi dari kegiatan Redistribusi Tanah Obyek Landreform di Desa Lalombi Kecamatan Banawa Selatan Kabupaten Donggala.

Penelitian ini dilaksanakan di Desa Lalombi Kecamatan Banawa Selatan Kabupaten Donggala. Lokasi ini dipilih dengan pertimbangan bahwa Desa Lalombi merupakan Lokasi Obyek Redistribusi Tanah Obyek Landreform (TOL) dan Lokasi tersebut pernah dilaksanakan kegiatan Redistribusi TOL pada Tahun 2014, sehingga Desa Lalombi dipandang layak untuk menjadi obyek penelitian.

Rencana penelitian dilaksanakan selama 3 bulan, dengan pertimbangan kesibukan para responden yaitu peserta redistribusi TOL, serta aparat Kantor Pertanahan Kabupaten Donggala sebagai sumber pengambilan data.

Penelitian ini tidak menggunakan sampel dalam mengambil data melainkan melalui wawancara menggunakan informan, dimana informan tersebut mengetahui benar tentang Redistribusi Tanah Obyek Landreform.

Responden (informan kunci) penelitian ini sudah ditentukan karena responden tersebut mengetahui betul kegiatan Redistribusi Tanah Obyek Landreform yang dilaksanakan di Desa Lalombi. Penentuan informan dalam penelitian ini diambil karena memenuhi kriteria yaitu informan mengetahui tahap-tahap pelaksanaan Redistribusi TOL dan mengetahui apa dan

bagaimana Redistribusi TOL tersebut. Adapun yang menjadi informan adalah sebagai berikut yaitu :

- a. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Donggala
- b. Kepala Desa Lalombi
- c. Pelaksana Kegiatan Redistribusi Tanah Obyek Landreform
- d. Perwakilan Masyarakat selaku subyek penerima Redistribusi TOL di Desa Lalombi

Jenis dan sumber data. Dalam mencari dan mengumpulkan data yang diperlukan, maka penelitian ini difokuskan pada permasalahan yang ada. Sehingga penelitian ini tidak terjadi penyimpangan dan kekaburan dalam pembahasan. Sumber data dalam penelitian ini adalah sumber data primer dan sumber data sekunder. Data primer adalah sekumpulan informasi yang diperoleh baik melalui wawancara, observasi langsung dan tanggapan tertulis dari para responden. Sedangkan data sekunder adalah sumber data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka. Data sekunder merupakan data yang digunakan untuk mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data primer.

Teknik yang akan dilakukan dalam mengumpulkan data primer adalah melalui : 1. Observasi, 2. Wawancara, 3. Dokumentasi. Wawancara adalah percakapan yang dilakukan oleh dua pihak, yakni pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan serta yang diwawancarai. Teknik observasi dilakukan langsung di lokasi penelitian dengan cara mengamati kondisi yang ada serta melakukan pengamatan yang mendalam untuk mengetahui gambaran-gambaran obyek penelitian yang ada. Selain itu, dilakukan juga teknik dokumentasi sebagai bentuk visualisasi terhadap objek-objek yang diamati. Peralatan dokumentasi berupa kamera untuk mengabadikan gambar.

Untuk analisis data, peneliti melakukan analisis sesuai dengan yang dipaparkan oleh Miles dan Huberman (1992 : 20). Proses analisis terdiri dari tiga proses yang

bersamaan yaitu : (a). Reduksi data, (b). Penyajian data, serta (c). Penarikan kesimpulan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Aspek Komunikasi

Komunikasi merupakan salah satu aspek yang mendukung implementasi kebijakan. Edward III (1984:10) menjelaskan bahwa komunikasi kebijakan merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implaners*). Komunikasi merupakan salah satu variabel penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dan implementasi kebijakan publik (Agustino, 2006:157).

Faktor komunikasi sangat berpengaruh terhadap penerimaan kebijakan oleh kelompok sasaran, sehingga kualitas komunikasi akan mempengaruhi dalam mencapai efektifitas implementasi kebijakan publik. Dengan demikian penyebaran isi kebijakan melalui proses komunikasi yang baik akan mempengaruhi terhadap implementasi kebijakan. Dalam hal ini, media komunikasi yang digunakan untuk menyebarluaskan isi kebijakan kepada kelompok sasaran akan sangat berperan.

Komunikasi dalam Implementasi Kebijakan Pensertipikatan Tanah melalui Kegiatan Redistribusi Tanah Obyek Landreform di Desa Lalombi, dapat dilihat dari hasil wawancara peneliti dengan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Donggala (Yannis Haryzon Dethan, A.Ptnh), yang menyatakan bahwa :

“.... Dalam rangka kegiatan Redistribusi Tanah Obyek Landreform di desa Lalombi, komunikasi yang dilakukan yaitu melalui penyuluhan. Penyuluhan dilakukan sebelum pelaksanaan kegiatan pengumpulan data fisik dan yuridis. Penyuluhan ini menjelaskan tentang program redistribusi TOL, tujuan

pelaksanaan, manfaat pensertifikatan tanah, hak dan kewajiban peserta redistribusi TOL, himbuan agar peserta memasang patok pada bidang tanah yang akan didistribusikan serta kewajiban peserta redistribusi Tanah Obyek Landreform untuk membayar BPHTB. Disamping itu, melalui penyuluhan ini juga kami himbau bahwa yang berhak menerima redistribusi Tanah Obyek Landreform adalah petani sesuai ketentuan PP Nomor 224 Tahun 1960. Dengan dilaksanakannya penyuluhan ini, diharapkan masyarakat dapat memahami kegiatan redistribusi TOL dan dapat meningkatkan partisipasi, antusias dan kepedulian dari para peserta penerima redistribusi TOL.” (Wawancara, 20 Oktober 2015).

Berdasarkan hasil wawancara dengan responden, peneliti menyimpulkan bahwa pada dasarnya komunikasi kepada masyarakat yang dilakukan oleh satgas pelaksana kegiatan Redistribusi Tanah Obyek Landreform sudah cukup baik. Ini terlihat dari keseriusan satgas dalam rangka pelaksanaan kegiatan redistribusi TOL dan keaktifan dalam memberikan informasi meskipun tidak dalam forum yang formal. Namun disisi lain, terjadi miss komunikasi antara satgas pengukuran keliling dimana dalam pelaksanaannya terdapat satu dusun yakni dusun IV yang tidak terukur/terpetakan sehingga tidak ditegaskan sebagai tanah obyek landreform.

Berdasarkan hasil wawancara, peneliti menemukan bahwa telah terjadi miss komunikasi baik antar petugas pelaksana maupun antara petugas dengan aparat desa. Komunikasi dalam implementasi kebijakan tidak hanya membahas tentang bagaimana komunikasi antara pelaksana kegiatan dengan kelompok sasaran dalam hal ini masyarakat penerima obyek landreform tetapi juga bagaimana komunikasi antar pelaksana kebijakan. Terjadinya miss komunikasi ini bisa jadi dapat menjadi faktor penghambat dalam proses implementasi kegiatan

Redistribusi Tanah Obyek Landreform di desa Lalombi. Dengan demikian, aspek komunikasi dalam implementasi kebijakan redistribusi Tanah Obyek Landreform belum maksimal dan masih harus ditingkatkan.

Edward III dalam Widodo (2013:97) menyebutkan bahwa komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*). Informasi kebijakan publik perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui, memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mempersiapkan dengan benar apa yang harus dipersiapkan dan lakukan untuk melaksanakan kebijakan publik agar apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai sesuai dengan yang diharapkan.

## 2. Aspek Sumber Daya

Syarat berjalannya suatu organisasi adalah kepemilikan terhadap sumber daya (*resources*). Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Setiap tahap implementasi menuntut adanya sumber daya yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan.

Badan Pertanahan Nasional merupakan suatu organisasi yang membantu pemerintah dalam menyelenggarakan penertiban tanah, oleh karena itu membutuhkan sumberdaya yang memadai. Edward III (1980:11) mengemukakan bahwa faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Bahkan Edward III memperjelas bahwa meskipun pihak pelaksana kebijakan sudah menjelaskan kepada masyarakat dan konsisten terhadap aturan, akan tetapi tanpa dukungan sumber

daya, maka kebijakan tersebut mengalami hambatan untuk mencapai tujuan secara efektif. Adapun sumber daya yang dimaksud adalah sumber daya manusia, sumber daya keuangan, dan sumber daya peralatan (gedung, tanah, dan suku cadang lainnya yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan.

Sumber-sumber merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik. Perintah - perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi inipun cenderung tidak efektif. Sumber-sumber yang penting meliputi: staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang, informasi dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik.

Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa narasumber diatas, diketahui bahwa pada dasarnya sumber daya dalam rangka mendukung implementasi kebijakan redistribusi TOL di desa Lalombi sudah cukup memadai dari segi sumber daya finansial. Yang mana sumber pendanaan dari kegiatan ini adalah seluruhnya dibebankan dari APBN melalui Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sulawesi Tengah. Disamping itu para pelaksana kegiatan/petugas juga tidak ada pembebanan biaya lagi kepada masyarakat selaku peserta penerima manfaat redistribusi TOL.

Sumber daya manusia jika ditinjau berdasarkan pangkat dan golongan, tingkat pendidikan, kursus/diklat teknis dipandang sudah cukup memadai kompetensi sesuai tugas pokok dan fungsinya dalam melaksanakan tugas untuk menyelesaikan pekerjaan yang ditargetkan. Namun jika ditinjau dari segi kuantitas, maka sumber

daya yang ada di kantor pertanahan Kabupaten Donggala belum memadai. Mengingat jumlah beban kerja yang cukup banyak dengan jumlah pegawai yang berjumlah 29 orang itu dirasa masih kurang dan dapat menyebabkan terhambat /terlambatnya implementasi kebijakan dilaksanakan.

Edward III dalam Widodo (2013 : 98-99), menegaskan bahwa "*Probably the most essential resources in implementing policy is staff*". Sumber daya manusia (staff), harus cukup (jumlah) dan cakap (keahlian). Efektivitas pelaksanaan kebijakan sangat tergantung kepada sumber daya manusia (aparatur) yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan. Sekalipun aturan main pelaksanaan kebijakan jelas dan kebijakan telah ditransformasikan dengan tepat, namun manakala sumber daya manusia terbatas baik dari segi jumlah maupun kualitas (keahlian), maka pelaksanaan kebijakan tidak akan berjalan efektif.

Sumber daya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk oprasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah, dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan. Selanjutnya, berdasarkan hasil pengamatan peneliti, sumber daya sarana prasarana pada kantor pertanahan belum cukup memadai dalam menunjang implementasi kegiatan tanah obyek *landreform* di Kantor Pertanahan Kabupaten Donggala. Hal ini terlihat dari hasil wawancara dengan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Donggala (Yannis Haryzon Dethan, A.ptnh), yang menyatakan bahwa :

"... Sarana prasarana masih kurang karena kendala listrik baik eksternal maupun internal. Faktor internalnya adalah daya yang ada di kantor masih kurang dimana hanya 7.500 watt. Sementara kebutuhan daya listrik di kantor yang dibutuhkan adalah sebesar 16.000 watt" (Wawancara, 20 Oktober 2015).



Selain masalah listrik, yang menjadi kendala juga adalah jaringan internet. Sebagaimana yang diungkapkan oleh petugas Inventarisasi dan Identifikasi Subyek dan obyek (Muhyiddin Said, S.Kom) juga menyatakan bahwa:

*“... disini jaringan internetnya kurang kuat. Sementara semua kegiatan pensertipikatan tanah termasuk pensertipikatan tanah melalui kegiatan tanah obyek landreform harus diinput di Geo KKP” (Wawancara, 21 Oktober 2015).*

Edward III dalam Widodo (2013 : 102) menegaskan bahwa terbatasnya fasilitas dan peralatan yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan, menyebabkan gagalnya pelaksanaan kebijakan. Karena dengan terbatasnya fasilitas (apalagi yang sudah usang, terutama teknologi informasi) akan sangat merugikan pelaksanaan akuntabilitas. Terbatasnya fasilitas yang tersedia, kurang menunjang efisiensi dan tidak mendorong motivasi para pelaku dalam melaksanakan kebijakan.

### 3. Aspek Disposisi

Edward III dalam Winarno (2007:142-143) mengemukakan “Kecenderungan-kecenderungan atau disposisi merupakan salah satu faktor yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif”. Jika para pelaksana mempunyai kecenderungan atau sikap positif atau adanya dukungan terhadap implementasi kebijakan maka terdapat kemungkinan besar implementasi kebijakan akan terlaksana sesuai dengan keputusan awal. Demikian sebaliknya, jika para pelaksana bersikap negatif atau menolak terhadap implementasi kebijakan karena konflik kepentingan maka implementasi kebijakan akan menghadapi kendala yang serius.

Keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauh mana para pelaku kebijakan (Implementors) mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan

oleh kemauan para pelaku kebijakan tadi memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan.

Disposisi ini merupakan kemauan, keinginan, dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tadi secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Disposisi diartikan sebagai kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana (Implementors) untuk melaksanakan kebijakan (Edward III dalam Widodo : 104).

Hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti mengenai aspek disposisi, khususnya komitmen implementor dalam pelaksanaan kegiatan pensertipikatan tanah melalui kegiatan redistribusi tanah obyek *landreform* di Desa Lalombi, peneliti menyimpulkan bahwa komitmen dari para implementor sudah baik. Ini terbukti dengan adanya komitmen dari pimpinan maupun para petugas untuk memberikan pelayanan kepada peserta penerima sertipikat redis sampai dengan terbitnya sertipikat dalam waktu yang tidak lewat satu tahun anggaran.

Winarno (2007: 194) menjelaskan bahwa kecenderungan atau disposisi dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Menurut Edwards, banyak kebijakan masuk ke dalam “zona ketidakacuhan”. Ada kebijakan yang dilaksanakan secara efektif karena mendapat dukungan dari para pelaksana kebijakan, namun kebijakan-kebijakan lain mungkin akan bertentangan secara langsung dengan pandangan-pandangan pelaksana kebijakan atau kepentingan-kepentingan pribadi atau organisasi dari para pelaksana.

### 4. Aspek Struktur Organisasi

Struktur birokrasi sangat diperlukan untuk mendukung kinerja sumber daya maupun *stakeholders* yang terkait dengan proses implementasi kebijakan dengan cara adanya pembagian tugas maupun tanggung

jawab yang jelas, sehingga tidak terjadi ketimpangan tugas dalam proses penerapan suatu kebijakan. Adanya pembagian tugas maupun struktur birokrasi yang jelas akan mencegah untuk tidak terjadinya ketimpangan tugas dalam proses penerapan suatu kebijakan (Rusli, 2013: 104).

Struktur organisasi - organisasi yang melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh penting pada implementasi. Salah satu dari aspek struktural paling dasar dari suatu organisasi adalah prosedur - prosedur kerja ukuran dasarnya (Standard Operating Procedures, SOP). Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia. Selain itu, SOP juga menyeragamkan tindakan-tindakan dari para pejabat dalam organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas, yang pada gilirannya dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan-peraturan (Winarno, 2007: 204).

Indiahono (2009: 32) Struktur Birokrasi, menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting yaitu mekanisme dan struktur organisasi pelaksana sendiri. Mekanisme implementasi program biasanya sudah ditetapkan melalui *Standar Operating Procedure* (SOP) yang dicantumkan dalam *guideline* program (kebijakan). SOP yang baik mencantumkan kerangka kerja yang jelas, sistematis, tidak berbelit-belit dan mudah dipahami oleh siapapun karena akan menjadi acuan dalam bekerjanya implementor. Sedangkan struktur organisasi pelaksana pun sejauh mungkin menghindari hal yang berbelit, panjang dan kompleks. Struktur organisasi pelaksana harus dapat menjamin adanya pengambilan keputusan atas kejadian luar biasa dalam program secara cepat. Dan hal ini hanya dapat lahir jika struktur di desain secara ringkas dan fleksibel menghindari "virus weberian" yang kaku, terlalu hierarkis dan birokratis.

Dijelaskan oleh Edward III secara singkat bahwa pedoman yang tidak akurat, jelas atau konsisten akan memberikan kesempatan kepada *Implementors* membuat diskresi. Diskresi ini bisa langsung dilaksanakan atau dengan jalan membuat petunjuk lebih lanjut yang ditujukan kepada pelaksana tingkat bawahnya. Jika komunikasi tidak baik maka diskresi ini akan memunculkan disposisi. Namun Komunikasi yang terlampaui detail akan mempengaruhi moral dan independensi implementor, bergesernya tujuan dan terjadinya pemborosan sumber daya seperti keterampilan, kreatifitas, dan kemampuan adaptasi. Sumber daya saling berkaitan dengan komunikasi dan mempengaruhi disposisi dalam implementasi. Demikian juga disposisi dari implementor akan mempengaruhi bagaimana mereka menginterpretasikan komunikasi kebijakan baik dalam menerima maupun dalam mengelaborasi lebih lanjut ke bawah rantai komando (Juliartha, Edward. 2009. *Model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Trio Rimba Persada) diakses pada tanggal 20 November 2015 di <http://venotes.wordpress.com/2010/11/25/teori-implementasi-edward-iii/>).

Sesuai hasil peneliti dengan beberapa informan mengenai aspek struktur birokrasi, maka peneliti dapat menarik kesimpulan bahwa struktur birokrasi dalam pelaksanaan kegiatan redistribusi tanah obyek *landreform* sudah dijalankan dengan baik oleh implementor. Struktur organisasi pelaksana dapat dilihat pada lampiran 4. Sedangkan mekanisme kegiatan redistribusi tanah obyek *landreform* sudah diatur oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia berdasarkan petunjuk pelaksana redistribusi tanah obyek *landreform* tahun 2014 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **Faktor Penghambat**

Sepanjang pengamatan peneliti dan sesuai hasil wawancara dengan informan,

terungkap beberapa kendala sebagai faktor penghambat antara lain:

1. Aspek Komunikasi: Tidak adanya koordinasi dari petugas pengukuran keliling dari kantor wilayah badan pertanahan nasional dengan petugas yang ada di kantor pertanahan Kabupaten Donggala begitu juga dengan pemerintah desa sehingga ada lokasi yang tidak masuk dalam pengukuran keliling. Akibatnya banyak peserta redis yang sudah terdaftar namun lokasinya berada diluar lokasi penegasan. Sehingga berdampak tidak dapat diproses sertipikatnya.
2. Aspek Sumber Daya
  - a. Sumber Daya Manusia: Kebutuhan Pegawai di Kantor Pertanahan Kabupaten Donggala masih kurang terutama tenaga teknis dibidang pengukuran.
  - b. Sumber Daya Sarana Prasarana: Jaringan listrik yang belum memadai. Listrik di kantor pertanahan Kabupaten Donggala kapasitasnya 7500 watt sementara kebutuhannya 16.000 watt. Demikian pula halnya dengan jaringan internet yang lemah, sementara kegiatan pensertipikatan tanah melalui redistribusi tanah obyek *landreform* harus diinput ke Geo-KKP. Belum tersedia sarana tempat photokopi dan tempat menjual materai adalah kendala bagi masyarakat di desa Lalombi dalam mengurus kelengkapan berkas dalam rangka pensertipikatan redis.
3. Masyarakat di Desa Lalombi kebanyakan tidak memiliki PBB sehingga terlebih dahulu dimintakan tanahnya untuk di Spop oleh Dispenda yang kemudian ditindaklanjuti dengan diterbitkan PBB sehingga ini menjadi alas hak untuk diketahui apakah obyek yang diproses terkena pajak BPHTB atau tidak. Selain itu ada beberapa masyarakat peserta yang merasa keberatan membayar pajak BPHTB karena umumnya peserta kegiatan

redistribusi tanah obyek *landreform* adalah petani yang memiliki penghasilan yang kecil.

4. Terdapat 1 dusun di desa Lalombi yang tidak dapat diproses pensertipikatan tanahnya karena letaknya berada diluar penegasan Tanah Obyek Landreform.

## KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan redistribusi Tanah Obyek Landreform belum berjalan efektif. Dari empat aspek yang diteliti, ada dua aspek yang masih belum berjalan sebagaimana mestinya yaitu sebagai berikut :

1. Aspek Komunikasi
 

Koordinasi dan komunikasi antar pelaksana masih kurang efektif yang menyebabkan adanya obyek yang tidak diukur kelilingnya sehingga tidak masuk dalam penegasan Tanah Obyek Landreform
2. Aspek Sumber Daya
 

Sumber daya manusia pada kantor pertanahan kabupaten Donggala masih kurang, disamping itu belum semua pegawai di kantor pertanahan kabupaten donggala pernah mengikuti diklat / kursus teknis. Sumber daya sarana prasarana juga belum efektif dimana Jaringan listrik yang belum memadai. Listrik di kantor pertanahan Kabupaten Donggala kapasitasnya 7500 watt sementara kebutuhannya 16.000 watt. Demikian pula halnya dengan jaringan internet yang lemah, sementara kegiatan pensertipikatan tanah melalui redistribusi tanah obyek *landreform* harus diinput ke Geo-KKP. Belum tersedia sarana tempat photokopi dan tempat menjual materai adalah kendala bagi masyarakat di desa Lalombi

dalam mengurus kelengkapan berkas dalam rangka pensertipikatan redis.

### Rekomendasi

Agar kebijakan Redistribusi Tanah Obyek Landreform dimasa-masa mendatang lebih baik lagi, maka disarankan sebagai berikut :

#### 1. Secara Teoritis

Implementasi kebijakan yang bersifat Top Down sesuai model George C. Edward III, ditentukan oleh empat aspek yaitu : Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi, Struktur Organisasi. Keempat aspek tersebut saling mempengaruhi satu sama lain, berjalan secara simultan, dalam mencapai tujuan.

#### 2. Secara Praktis

Agar aspek komunikasi berjalan sebagaimana mestinya, maka disarankan agar antar pelaksana kegiatan redistribusi Tanah Obyek Landreform aktif berkoordinasi dengan baik utamanya antara petugas inventarisasi dan Identifikasi Subyek/Obyek (Puldadis) dengan petugas pengukuran keliling maupun petugas pengukuran bidang tanah. Agar tidak terjadi lagi miss komunikasi yang dapat merugikan masyarakat calon penerima manfaat kegiatan redistribusi TOL. Bilamana dalam rangka pengukuran keliling untuk ditegaskan menjadi obyek landreform adalah petugas dari kantor wilayah BPN Provinsi, idealnya petugas pengukuran tersebut berkoordinasi dulu dengan petugas yang ada di kantor pertanahan kabupaten donggala untuk memastikan dimana saja obyek landreform yang akan diukur kelilingnya dan dipetakan untuk ditegaskan menjadi Tanah Obyek Landreform. Setelah berkoordinasi dengan petugas inventarisasi dan identifikasi subyek dan obyek yang ada di akntor pertanahan kabupaten donggala dan Obyeknya juga sudah diketahui dengan jelas, barulah petugas pengukuran

keliling turun ke desa untuk melakukan pengukuran dan pemetaan keliling. Selanjutnya untuk aspek Sumber Daya, untuk sarana listrik diusahakan untuk menambah daya listrik dikantor agar tidak terjadi lagi seringnya mati listrik di kantor pertanahan kabupaten Donggala. Sumber daya manusia yang belum mengikuti diklat agar diberikan diklat/kursus teknis untuk peningkatan kemampuan/kualitas pegawai agar dapat menjalankan tugasnya secara efektif. Perlu adanya sosialisasi tentang pajak BPHTB, Pada waktu penyuluhan redistribusi tanah obyek *landreform* bisa juga melibatkan pegawai dari kantor pajak untuk menjelaskan tentang mekanisme pembuatan PBB untuk mengetahui pajak BPHTB. Disarankan agar biaya kewajiban peserta seperti patok, pajak BPHTB, dan materai sebaiknya ada regulasi khusus dari pemerintah agar tidak ada biaya lagi yang harus dikeluarkan oleh masyarakat.

### UCAPAN TERIMA KASIH

Saya menyadari sepenuhnya, bahwa dari seluruh rangkaian kegiatan penyusunan artikel ini tidak mungkin terlaksana dengan baik apabila tidak mendapat bantuan dari berbagai pihak. Sehingga menjadi kehormatan untuk saya mengucapkan terimah kasih kepada Bapak Dr. Hasbullah, M.Si dan Bapak Dr. Nawawi Natsir, M.Si. Semoga segala bentuk dukungan, dorongan dalam rangka penulisan tesis ini dapat bermanfaat dan bernilai ibadah serta mendapat berkah dari Allah SWT. Amin.

### DAFTAR RUJUKAN

- Agustino, L., 2006. *Politik dan Kebijakan Publik*. Bandung : Aipi.
- Herdiansyah, H., 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif untuk Ilmu-ilmu Sosial*. Jakarta: Salemba Humanika

<http://venotes.wordpress.com/2010/11/25/teori-implementasi-edward-iii/>), di Akses pada tanggal 20 November 2015.

Indiahono, D., 2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Yogyakarta : Gara Media.

Milles, M. and Huberman, M., 1992. *Analisis Data Kualitatif. Buku Sumber tentang Metode - Metode Baru*, Universitas Indonesia. Jakarta.

Rusli, B., 2013. *Kebijakan Publik Membangun Pelayanan Publik yang Responsif*. Hukum Publishing, Bandung.

Sugiono, 2010. *Metode Penelitian Kuantitatif Kalitatif dan R&D*. Bandung : Alfabeta.

Widodo, J., 2013. *Analisis Kebijakan Publik. Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Jakarta: Bayu Media Publishing.

Winarno, B., 2007. *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*. Yogyakarta : Media Pressindo